Capítulo 5

ARGENTINA, DE LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL A LA REVOLUCIÓN DE 1930

La economía durante la guerra y la posguerra

Durante el decenio y medio comprendido entre el comienzo de la primera guerra mundial y el de la depresión igualmente mundial continuó la prosperidad económica de que gozaba Argentina antes de la contienda y que se basaba en el crecimiento de su sector de exportación. En 1929 Argentina seguía siendo el mayor exportador mundial de carne vacuna refrigerada, maíz, linaza y avena y el tercero de trigo y harina. Si comparamos los promedios anuales correspondientes a 1910-1914 con los de 1925-1929, vemos que las exportaciones de trigo aumentaron de 2,1 millones de toneladas a 4,2 millones, las de maíz de 3,1 a 3,5 millones, y las de linaza de 680.000 toneladas a 1,6 millones de toneladas. Las exportaciones de carne vacuna refrigerada, cuyo promedio fue de sólo 25.000 toneladas entre 1910 y 1914, aumentaron hasta superar las 400.000 entre 1925 y 1929. Las exportaciones en conjunto, que representaron un promedio de 4.480 millones de pesos papel en 1910-1914, según valores de 1950, subieron hasta alcanzar 7.914 millones entre 1925 y 1929. La renta per cápita argentina todavía podía compararse favorablemente con la de la mayor parte de la Europa occidental. Los niveles de vida eran ahora más elevados y las tasas de analfabetismo habían vuelto a bajar. Una parte considerable de la población gozaba de prosperidad y bienestar. En 1930 ya había 435.000 automóviles en todo el país, muchos más que en numerosas naciones de la Europa occidental y siete veces más que ocho años antes. De nuevo con la ayuda de la inmigración, el número de habitantes aumentó en casi cuatro millones entre 1914 y 1930, pasando de 7,9 millones a 11,6 millones. En un sector, el del petróleo nacional, hubo un crecimiento espectacular. En 1913, Argentina producía menos de 21.000 metros cúbicos de fuel-oil. En 1929 la producción alcanzaba ya 1,4 millones.

En cambio, el crecimiento fue menos rápido y menos uniforme que en el periodo anterior a la primera guerra mundial. Durante la totalidad del periodo de 40 años que precedió a 1910-1914, el producto interior bruto al coste de

factores aumentó en un promedio anual del 6,3 por 100. Entre 1910-1914 y 1925-1930 la tasa descendió hasta situarse en un 3,5 por 100. La cuantía de las exportaciones creció a un ritmo de más del 5 por 100 antes de 1914, y sólo del 3,9 por 100 después. La tasa de crecimiento de las tierras cultivadas también descendió, del 8,3 por 100 al 1,3 por 100. No hubo virtualmente ninguna expansión en el aprovechamiento de la tierra en las pampas: no se registró ningún incremento en Santa Fe y sólo un incremento mínimo en Córdoba, Entre Ríos y la provincia de Buenos Aires. Durante todo este periodo la población de las pampas continuó creciendo, pero a un ritmo notablemente inferior al de antes de la guerra. Entre 1895 y 1914 el crecimiento de la población rural fue de alrededor de un millón, pero la cifra fue sólo de 270.000 personas entre 1914 y 1930. En el periodo anterior, la tasa anual de incremento era de 50.000 personas; en el posterior, sólo de 22.500. También hubo un descenso pronunciado en el ritmo de fundación de nuevos municipios. Los avances de la agricultura eran fruto de la mecanización más que de un crecimiento de la población rural. Argentina era ahora un mercado importante para la maquinaria agrícola de importación. Las máquinas, que en 1914 representaban el 24 por 100 de las existencias de capital en el sector rural, pasaron a representar alrededor del 40 por 100 antes de 1929. Según las estimaciones, en este último año ya había en Argentina 32.000 segadoras-trilladoras, 16.000 tractores y 10.000 trilladoras. Hasta cierto punto, los incrementos de la producción agrícola durante el decenio de 1920 se debieron también a sustituciones en el uso de la tierra. La producción de cereales y linaza casi se dobló entre 1922 y 1929 y en parte ello fue resultado de una reducción de 5 millones en el número de reses durante aquellos años, con la consiguiente disminución de las hectáreas de tierra destinadas al ganado y al cultivo de alfalfa para forraje. Se calcula que había 37 millones de reses en 1922, pero sólo 32,2 millones en 1930. Durante el mismo periodo, la tierra destinada al cultivo de alfalfa disminuyó de 7 a 5 millones de hectáreas. Con la mecanización también hubo un descenso del total de hectáreas destinadas a apacentar caballos. En cambio, la tierra empleada en cultivar cereales subió de 11 a 19 millones de hectáreas. En 1921-1922 los cereales y la linaza representaron únicamente el 56,5 por 100 de la extensión cultivada en las pampas, pero en 1929-1930 la cifra ya había ascendido hasta quedar en el 73,5 por 100.

Después de 1913 hubo pocas inversiones extranjeras en la construcción de ferrocarriles. Entre el año citado y 1927 solamente se añadieron 1.200 kilómetros de vía, en su mayor parte líneas secundarias o construidas por el gobierno en el interior. Entre 1865-1869 y 1910-1914, los ferrocarriles crecieron en un promedio anual del 15,4 por 100. Entre 1910-1914 y 1925-1929 el incremento descendió hasta quedar en un 1,4 por 100. Las inversiones británicas cesaron por completo durante la guerra y la posguerra inmediata, y no se recuperaron hasta finales del decenio de 1920, aunque sin llegar a la importancia de antes. La afluencia global de capital extranjero fue sólo alrededor de una quinta parte de la registrada antes de la guerra, mientras que el ratio de superioridad del capital extranjero sobre el nacional disminuyó del 48 al 34 por 100 entre 1913 y 1927. De modo parecido, la inmigración virtualmente quedó interrumpida durante un decenio después de 1913. Y entre 1921 y 1930 el saldo neto de migrantes fue de 856.000 solamente, comparado con 1,1 millones entre 1901 y 1910. La tasa media de

crecimiento demográfico fue de sólo el 2,8 por 100 en los primeros años de la posguerra en comparación con el 4,3 por 100 en el periodo inmediatamente anterior al conflicto.[1]

Mientras que entre 1895 y 1913 hubo un crecimiento incesante, el periodo posterior a 1913 empezó con una depresión (1913-1917) a la que siguieron la recuperación y un auge renovado (1918-1921); vino luego otra recesión (1921-1924) seguida una vez más de una expansión que continuó hasta 1929.[2] Las recesiones presentaban muchos de los rasgos de las que se habían producido a mediados del decenio de 1870 y comienzos del de 1890. Fueron el resultado de las contracciones de los mercados de exportación de Argentina y de un descenso de los precios de exportación de los productos básicos. Ello provocó diversas crisis de la balanza de pagos que el descenso de las importaciones acababa corrigiendo, pero a costa del descenso de los ingresos públicos. Al igual que las de 1873 y 1890, la depresión de 1913 se vio exacerbada por el cese de las inversiones extranjeras. En 1914 se abandonaron los programas de convertibilidad del patrón oro y el peso creados en 1899. (Posteriormente volvieron a ponerse en práctica sólo durante un breve periodo de dos años entre 1927 y 1929.) Tanto la depresión de 1913 como la de 1921 provocaron paro en las ciudades y en el campo por igual, la caída de los precios de la tierra urbana y rural, numerosas quiebras y serias restricciones al crédito. En cambio, durante este periodo Argentina logró evitar crisis de la deuda exterior como la de 1890. En 1913 alrededor de las tres cuartas partes de las inversiones extranjeras eran privadas, y el gobierno estaba en gran medida exento de su anterior obligación de proporcionar beneficios mínimos garantizados basados en el oro.

La depresión de 1913 empezó cuando el Banco de Inglaterra elevó los tipos de interés para corregir un déficit de la balanza de pagos británica y contener la incertidumbre financiera causada por las guerras de los Balcanes. Se registró entonces una salida neta de capital de Argentina por medio del reembolso de intereses y amortizaciones. La crisis se intensificó con la caída de los precios mundiales de los cereales y la carne y con la mala cosecha de 1913-1914. Al cabo de unos meses, cuando las cosas parecían mejorar, el estallido de la guerra en Europa y la retirada de barcos de alta mar dejaron el comercio exterior casi paralizado por completo, obligando al gobierno de Victorino de la Plaza a imponer una moratoria financiera durante todo el mes de agosto de 1914. Durante el año siguiente, las exportaciones mejoraron un poco. Pero para entonces, al dedicarse Gran Bretaña y Francia a la producción de municiones e imponerse un bloqueo contra Alemania, crecieron las escaseces de importaciones, que sólo en parte corrigieron las procedentes de Estados Unidos.

La depresión persistió hasta finales de 1917. A partir de entonces los precios de las exportaciones avanzaron rápidamente al ser estimulados por la demanda de guerra. Este fenómeno fue especialmente notable en el caso de la carne congelada y en conserva, pues las tropas aliadas en el frente occidental la consu-

1. La mayoría de estas cifras aparecen en Carlos F. Díaz Alejandro, *Essays in the economic history of the Argentine Republic*, New Haven, 1970, cap. 1.

2. La mejor forma de seguir los ciclos es utilizar Guido di Tella y Manuel Zymelman, *Las etapas del desarrollo económico argentino*, Buenos Aires, 1967, pp. 295-420.

mían en cantidades enormes. Las ganancias de exportación, que en 1913-1914 fueron de alrededor de 400 millones de pesos oro, eran ya casi el triple en 1919-1920: 1.100 millones. Aun así, la subida de los precios de exportación fue muy inferior a la de los de importación: la aguda escasez mundial de artículos manufacturados hizo que los términos de intercambio se inclinaran sensiblemente contra los productores básicos. El volumen de las importaciones argentinas descendió de los 10 millones de toneladas que, según estimaciones, alcanzaron en 1913, y que en su mayor parte eran de carbón, a sólo 2,6 millones en 1918. A pesar de ello, su coste, hinchado al cuadruplicarse las tarifas de carga durante la guerra, aumentó más del doble, y de alrededor de 400 millones de pesos oro en 1913-1914 pasó a ser casi de 850 millones en 1919-1920. Como fue país neutral durante toda la contienda, Argentina se libró de la destrucción material provocada por la guerra, incluidas las depredaciones de los submarinos en el Río de la Plata. Pero no pudo aislarse de los efectos negativos que el conflicto surtió en la economía.

Hasta 1918 hubo en Buenos Aires una tasa de paro muy elevada, lo cual era poco característico de la ciudad. En situaciones parecidas del pasado había sido posible «exportar» paro por medio de la salida de ex inmigrantes. Aunque después de 1913 los emigrantes superaron siempre en número a los inmigrantes por primera vez desde 1890, la tremenda subida de las tarifas marítimas y la escasez de barcos obstaculizaron el funcionamiento del mecanismo de escape normal, reteniendo una parte del paro en la propia Argentina. En 1914 se estimó que entre el 16 y el 20 por 100 de la población activa de Buenos Aires estaba desempleada. A pesar de la emigración, el paro no desapareció del todo hasta 1918. Los primeros tres años de la guerra, por consiguiente, provocaron un descenso en los salarios, una prolongación de la jornada laboral y condiciones muy poco propicias para los sindicatos. No hubo huelgas importantes entre el último año de prosperidad de antes de la guerra, 1912, y finales de 1916. La contienda afectó además al sector público. Después de 1913, al disminuir las importaciones, el gobierno De la Plaza se encontró ante un descenso de los ingresos arancelarios, que eran su principal fuente de dinero. También se vio obligado a emplear una parte mayor de estos ingresos en el pago de la deuda exterior. Igual que a mediados del decenio de 1870 y principios del de 1890, la depresión obligó al gobierno a efectuar esfuerzos vigorosos por reducir sus gastos. De la Plaza suspendió los programas de obras públicas y recortó cuidadosamente los gastos de la administración cotidiana. Estas medidas hicieron que el paro aumentase. También provocaron numerosas quiebras de empresas. Las provincias y los municipios tomaron medidas similares a las del gobierno central. Todos tuvieron que atenerse a una rígida política de reducción de gastos y austeridad.

El panorama cambió un poco durante la fase alcista del ciclo entre 1917 y 1921. En ese momento, en el que se produjo la mayor subida de los precios de exportación, los intereses hacendados y comerciales disfrutaron de una bonanza sin precedentes. En 1918 corrió la noticia de que algunas de las plantas de preparación de carne obtenían un beneficio de cerca del 50 por 100 del capital invertido. Con todo, poco alivio inmediato hubo para otros sectores de la población. En lugar del paro, llegó rápidamente la inflación cada vez mayor, así como una marcada redistribución de la renta contra las clases medias y especialmente

las bajas. Exceptuando los alquileres, que permanecieron bastante estables a causa de la emigración durante la guerra, la inflación afectó profundamente a todos los componentes principales del consumo popular. El precio de los alimentos aumentó en un 50 por 100 entre 1914 y 1918. El precio de las prendas de vestir sencillas, que normalmente se importaban en su mayor parte, se multiplicó por tres. Las manufacturas textiles del país, para las cuales se usaba principalmente lana, poco aliviaron la situación. Contribuyeron a reducir el paro, aunque quizá más entre las mujeres que entre los hombres, pero no lograron contener el alza de los precios. Para muchas familias de clase obrera de Buenos Aires, los niveles de salarios reales incluso se redujeron a la mitad entre el comienzo de la depresión en 1913 y el armisticio de noviembre de 1918.[3] El descenso del paro y la disminución de los niveles de vida resultaron ser una combinación explosiva. La anterior quietud del mundo del trabajo terminó bruscamente. Entre 1917 y 1921 los sindicatos argentinos florecieron en una escala como nunca antes se había visto y que no se repetiría hasta el decenio de 1940; crecieron el número, la intensidad y, finalmente, la violencia de las huelgas, que antes tanto brillaban por su ausencia.

Mientras tanto, durante toda la guerra las importaciones y, por lo tanto, los ingresos continuaron bajando. En espera de que se efectuasen cambios en el sistema fiscal que redujeran la dependencia de los ingresos en concepto de derechos de importación, contraer nuevas deudas era lo único que podía hacer el gobierno para aliviar su necesidad de economizar. Lo consiguió hasta cierto punto adquiriendo algunos préstamos a corto plazo de bancos de Nueva York y recurriendo a emisiones de obligaciones internas. Entre 1914 y 1918, al contraerse nuevas deudas, la deuda pública flotante casi se multiplicó por tres, pasando de 256 millones de pesos papel a 711 millones. Sin embargo, los 421 millones a que ascendieron los gastos totales en 1918 eran más o menos lo mismo que en 1914 y no muy superiores a la cifra de 375 millones correspondiente a 1916, la más baja de todo el periodo. Esto volvió a cambiar espectacularmente cuando se reanudó la afluencia de importaciones después del armisticio. A partir de entonces el gasto público experimentó un incremento rápido. En 1922 alcanzó 614 millones de pesos papel, casi un 50 por 100 más que en 1918.[4]

La depresión de la posguerra que empezó en 1921 volvió a provocar desempleo, además de la caída del movimiento sindical, un descenso de las importaciones y otras disminuciones de los ingresos públicos. En 1920 las importaciones se valoraron en 2.120 millones de pesos papel, mientras que en 1922 la cifra fue de sólo 1.570 millones. Debido a un incremento de los aranceles en 1920, los ingresos bajaron durante el mismo periodo en sólo 20 millones: de 481 millones a 461 millones. Con todo, como el gasto público ascendió de 503 millones a 614 millones, la deuda flotante del gobierno también experimentó un incremento notable: de 682 millones a 893 millones. Por lo demás, el principal efecto de la depresión de la posguerra se hizo sentir en el sector de la ganadería al terminar

3. *Ibid.*, p. 317. Para detalles de la inflación durante la guerra, véase Alejandro E. Bunge, *Los problemas económicos del presente*, 1919, Buenos Aires, 1979.

4. Cifras sobre las cuentas públicas en David Rock, *Politics in Argentina, 1890-1930. The rise and fall of Radicalism*, Cambridge, 1975, p. 224.

el gran auge anterior. Después de ello se produjo el retorno a la agricultura.

Durante los últimos años del decenio de 1920 gran parte del crecimiento real del sector rural tuvo lugar más allá de la región de las pampas. En el noroeste, Salta y Jujuy pasaron a ser productoras de azúcar junto con Tucumán. En 1920 Salta y Jujuy aportaron menos del 16 por 100 de la producción azucarera nacional. En 1913 la cifra había subido hasta situarse en casi un 26 por 100. La región azucarera más septentrional difería de Tucumán en que la producción se efectuaba principalmente en grandes plantaciones. A partir del decenio de 1920 y hasta bien entrado el decenio siguiente, era común que los propietarios de ingenios de Tucumán compraran plantaciones en el norte. Algunas las destinaban a producir caña. Otras, al parecer, las adquirían para captar a la población trabajadora campesina y hacerla trabajar en las plantaciones.[5] Hubo un nuevo crecimiento de la producción de fruta en el valle de Río Negro, de algodón, arroz, cacahuetes y mandioca en el Chaco, y de fruta y yerba mate en Misiones. La producción nacional de algodón en rama se incrementó de un promedio anual de 6.000 toneladas entre 1920 y 1924 a 35.000 toneladas en 1930-1934. El incremento de la yerba mate fue de 12.000 a 46.000 toneladas. Río Negro, el Chaco y Misiones crecieron rápidamente con la infusión de nuevos inmigrantes europeos y la extensión de la agricultura en pequeña escala. Los tres lugares eran territorios nacionales que se administraban desde Buenos Aires y en este periodo el gobierno central interpretó un papel positivo en la colonización. De resultas de ello, en 1930 la agricultura capitalista a pequeña escala ya había arraigado y su importancia era significativamente mayor que antes de la guerra. En cambio, todas estas regiones dependían mucho de la mano de obra campesina, contratada y barata. Se trajo a gran número de chilenos a las granjas de Río Negro y Neuquén, y de paraguayos, chaqueños y correntinos a las del noreste.[6]

Después de 1913 la industria nacional en conjunto creció más o menos al mismo ritmo que la economía en general, aunque el incremento fue mucho más rápido después de la guerra que durante la misma. Tomando el año 1950 como base 100, el índice de producción industrial fue de 20,3 en 1914 y de 22,1 en 1918. En 1929, empero, ya llegaba a 45,6. Durante la guerra, la tasa anual de incremento del índice fue de 0,36 y, después de ella, de 2,10.[7] Durante el decenio de 1920 la industria también se diversificó hasta cierto punto en campos tales como los bienes de consumo duraderos, los productos químicos, la electricidad y, especialmente, los metales. A finales de dicho decenio la industria metalúrgica avanzó. Entre 1926 y 1929 el índice de producción creció de 29 a 43 (1950 = 100).[8] Aun así, la mayor parte del incremento total de la manufactura se registró de nuevo en las industrias ligeras y tradicionales, continuando con ello la pauta de los años anteriores a 1914. Mientras tanto, la industria textil permanecía en

5. Véase Ian Rutledge, «Plantations and peasants in northern Argentina: the sugar cane industry of Salta and Jujuy, 1930-43», en David Rock, ed., *Argentina in the twentieth century*, Londres, 1975, pp. 88-113.

6. Para la agricultura en el interior, véase Jaime Fuchs, *Argentina: su desarrollo capitalista*, Buenos Aires, 1965, pp. 217-224; también Ricardo M. Ortiz, *Historia económica de la Argentina, 1850-1930*, 2 vols., Buenos Aires, 1955, II, pp. 131-148.

7. Di Tella y Zymelman, *Las etapas del desarrollo*, pp. 309, 393.

8. *Ibid.*, p. 391.

gran parte estancada. El crecimiento de la manufactura tampoco afectó al elevado coeficiente de importaciones de Argentina, que siguió siendo más o menos el mismo que en 1914, es decir, alrededor del 25 por 100.

En el decenio de 1920 entró en Argentina un volumen de inversiones extranjeras mucho más pequeño en comparación con el periodo de antes de la guerra. La fuente principal de estas inversiones eran ahora los Estados Unidos. Durante este periodo las inversiones norteamericanas casi doblaron a las británicas. En 1930 ya representaban alrededor de un tercio de las inversiones británicas tras subir de los 40 millones de pesos oro que se estiman para 1913 a 611 millones en 1929. Mientras que antes los norteamericanos se interesaban casi exclusivamente por el negocio de la carne, ahora se dedicaron también a prestar dinero al gobierno, a exportar y a invertir en la industria del país. Entre 1924 y 1933 se fundaron en Argentina 23 filiales de compañías industriales norteamericanas; otros artículos norteamericanos se fabricaban en Argentina bajo licencia. A primera vista, esto inducía a pensar en la creciente madurez de la economía y de su capacidad de diversificarse más allá de las exportaciones agrarias, así como de generar nuevas fuentes de empleo. No obstante, en el decenio de 1920 la industria volvió a crecer sin cambiar mucho la estructura económica básica. Petróleo aparte, de ella salieron relativamente pocas continuidades hacia atrás. La maquinaria, todavía mucho combustible, las materias primas y la tecnología de las compañías norteamericanas o de las empresas nacionales que usaban patentes norteamericanas eran en gran parte importados. El resultado total de ello fue aumentar la factura de las importaciones, y hacer que la manufactura y el empleo urbano continuasen dependiendo de las ganancias de exportación.

Mientras tanto, el crecimiento de las importaciones de los Estados Unidos creó tirantez en las relaciones de Argentina con Gran Bretaña. El valor de las importaciones de Estados Unidos fue de 43 millones de pesos oro en 1914. Después, la cifra alcanzaría 169 millones en 1918 y 310 millones en 1920. La tendencia continuó durante todo el decenio de 1920. En 1929 las exportaciones norteamericanas a Argentina se valoraron en 516 millones de pesos oro. Durante la guerra, los norteamericanos avanzaron principalmente a expensas de Alemania, pero al terminar la contienda fue a expensas de los británicos, que en el decenio de 1920 se encontraron ante un serio desafío en un mercado que habían dominado en gran parte durante los últimos cien años. La participación británica en el mercado argentino descendió del 30 por 100 en 1911-1913 a sólo el 19 por 100 en 1929-1930, al mismo tiempo que la norteamericana subía del 15 al 24 por 100. Aunque los ingleses aumentaron sus exportaciones de carbón y material ferroviario a Argentina, no pudieron competir con los norteamericanos en el caso de las mercancías cuya demanda crecía con la mayor rapidez: automóviles y bienes de capital para la agricultura y la industria. A estos cambios en el comercio de importación no les siguieron otros parecidos en el de exportación: Argentina no logró conquistar mercados estables y crecientes en los Estados Unidos. A pesar de un incremento temporal durante la guerra, las exportaciones a los Estados Unidos, que supusieron un 6,3 por 100 del total en 1911-1913, no pasaron del 9,3 por 100 en 1928-1930. En las postrimerías del decenio de 1920, el 85 por 100 de las exportaciones argentinas todavía iban destinadas a la Europa occidental. De hecho, la tendencia de las exportaciones era casi exactamente la contraria de la que seguían

las importaciones. Aunque Argentina compraba ahora relativamente mucho menos a Inglaterra, sus exportaciones a dicho país crecieron del 26,1 por 100 en 1911-1913 al 32,5 por 100 en 1928-1930: el país estaba diversificando las fuentes de sus importaciones, pero reduciendo sus mercados de exportación.

La política en la guerra y en la posguerra

Yrigoyen, 1916-1922

En el plano político, los años comprendidos entre 1916 y 1930 fueron testigos del primero y al mismo tiempo más prolongado de los numerosos y fallidos experimentos de democracia representativa que llevó a cabo Argentina. Junto con el vecino Uruguay, Argentina se adelantó a las demás naciones latinoamericanas en la empresa de crear el sistema político y las instituciones políticas más característicos de las sociedades occidentales avanzadas en los primeros años del siglo XX. En 1921 la antigua clase gobernante, empujada por su ala progresista, la que encabezaba Roque Sáenz Peña, que fue presidente de 1910 a 1914, había reformado el sistema político en gran parte porque quería legitimar y estabilizar su propia autoridad. Desde la aparición de la Unión Cívica Radical a principios del decenio de 1890, se había debilitado gradualmente la confianza en la durabilidad del gobierno de la oligarquía. A raíz del fracaso de la insurrección de 1905, los radicales habían empezado a ensanchar su base de poder y habían hecho numerosos prosélitos entre las florecientes clases medias urbanas y rurales. Actuando de modo semiclandestino, continuaban amenazando con derribar el orden existente por medio de la fuerza a menos que se satisficieran sus exigencias de «democracia» y «restauración de la constitución». Otro foco de desafección era la clase obrera de Buenos Aires. Después de 1900 hubo una serie de huelgas generales, a veces violentas, encabezadas por los anarquistas. Cuando Sáenz Peña fue elegido en 1910, muchos sospechosos de anarquismo ya estaban en la cárcel o habían sido deportados y el movimiento parecía desarticulado. Sin embargo, la mayoría de las condiciones que habían provocado la agitación urbana seguían igual que antes. En su ley de reforma electoral de 1912, respondiendo a esta doble amenaza para la estabilidad, Sáenz Peña prometía el sufragio para los varones adultos, la representación de las minorías en el Congreso y el fin del fraude electoral. A su modo de ver, el orden político era esencial para que continuara la expansión económica:

> No nos engañemos; si nuestro agradecimiento ha comenzado, es porque hemos demostrado el poder incontrastable de la Nación, inspirando seguridades de paz, de reposo, y de confianza. Yo no apoyaré la opresión, pero condeno las revoluciones que la sustituyen o la agravan, y pienso que no habremos de consolidar nuestro presente sino por el perfeccionamiento gradual dentro del orden.[9]

9. Roque Sáenz Peña, *Discursos del Dr. Roque Sáenz Peña al asumir la presidencia de la nación*, Buenos Aires, 1910, p. 40.

Refiriéndose a los radicales, Ramón Cárcano, uno de los partidarios de Sáenz Peña en el Congreso, declaró:

> Después de veinte años existe en el país un partido orgánico, popular, exaltado y pujante, que ha levantado la libertad de sufragio como bandera y proclamado francamente la revolución como único resorte para conquistar sus ideales ... Durante un cuarto de siglo, el gobierno y la Nación han vivido venciendo a la rebelión estallada, o temiendo a la rebelión por estallar ... Cambiar de sistema electoral es no sólo cambiar la política, es hacer en esta hora crítica la única política que la Nación reclama, la política de desarme; que elimina la abstención y la rebelión; que incorpora todas las fuerzas militantes a la vida electoral; la política de coparticipación y concordancia, de libertad, sostenida por la paz y la buena fe.[10]

Aparte de satisfacer a los radicales, lo que se pretendía era dar a las asociaciones obreras de carácter moderado, especialmente al Partido Socialista (fundado en 1894), una oportunidad de desplazar a los anarquistas. Un miembro conservador del Senado Nacional de 1912, Benito Villanueva, sugirió: «Nada [hay] más urgente en este momento que abrir esa válvula y dar entrada a dos o tres socialistas en el Congreso, sobre todo en esta época de agitación obrera en que van a discutirse leyes sobre huelgas y sobre reglamentación del trabajo».[11] Por último, Sáenz Peña y su grupo también albergaban la esperanza de azuzar a las facciones oligárquicas para que creasen un partido conservador fuerte y unido que fuese capaz de ganarse un amplio apoyo popular. En 1912 parecía haber todas las perspectivas de que estos objetivos se cumplieran. Al finalizar su presidencia en 1916, Sáenz Peña podría entregar la misma a un conservador progresista como él fortalecido por el hecho de haber conquistado la presidencia franca y limpiamente en los comicios. Esto debilitaría a los radicales, al mismo tiempo que les privaría de su principal pretexto para llamar a la revolución. Si no lograba domesticar a los obreros, fortalecería la manos del gobierno en el caso de que se reanudasen los conflictos.

Después de 1912 los acontecimientos tomaron un rumbo muy distinto del que se había previsto. Si bien el Partido Socialista obtuvo mucho apoyo electoral en la ciudad de Buenos Aires, no consiguió hacerse con el control de los sindicatos obreros. Aunque el anarquismo siguió decayendo, en su lugar surgió un nuevo movimiento sindicalista que en 1915 se apoderó de la principal federación sindical, la Federación Obrera Regional Argentina. Mientras tanto, el Partido Radical experimentó un crecimiento espectacular en todo el país. Los conservadores, sin embargo, quedaron estancados. Sus esfuerzos por democratizarse sólo fueron afortunados en parte: a diferencia de sus principales rivales, no alcanzaron a crear un movimiento nacional unido. Después de 1912 se escindieron entre los partidarios del gobernador de la provincia de Buenos Aires, Marcelino Ugarte, y el líder del Partido Demócrata Progresista, Lisandro de la Torre, cuya base estaba en Santa Fe. Hasta cierto punto esta falta de unidad era un síntoma de depresión económica; después de 1912 la caída de los precios de la tierra, las restricciones al crédito y la disminución de las ganancias de exporta-

10. *Diario de Sesiones*, Cámara de Diputados, 1911, II, p. 160.
11. *Ibid.*, Senadores, 1911, II, p. 338.

ción desmoralizaron de forma creciente al grupo conservador. Sáenz Peña no hizo nada por detener el proceso de fragmentación y decadencia y cuando murió de cáncer en agosto de 1914, las cosas ya habían empeorado en exceso para que fuera fácil ponerles remedio. El sucesor de Sáenz Peña en el cargo de presidente, el financiero septuagenario Victorino de la Plaza, pronto sufrió las repercusiones económicas de la guerra y pocas oportunidades tuvo de maniobrar políticamente. El resultado imprevisto de las elecciones de 1916 fue, pues, una victoria para el Partido Radical y su líder Hipólito Yrigoyen, aunque por un margen mínimo.

La elección de Yrigoyen para la presidencia en los primeros comicios nacionales que se celebraban con el sufragio universal para los varones adultos, los de 1916, fue reconocida por todos como el principio de una nueva era en el desarrollo político del país. El nuevo partido gobernante abarcaba grandes segmentos de la población que antes habían gozado de poca representación real. Era de esperar que pidiesen innovaciones. Pero, a pesar de su derrota y de la desconfianza que Yrigoyen les inspiraba, los conservadores no se alarmaron demasiado. Al aceptar el juego político electoral, los radicales parecían haber abandonado la idea de la revolución. Yrigoyen no había dicho nada que indujese a pensar que se hubiera comprometido a efectuar cambios importantes. A pesar del considerable apoyo que recibía de la clase media, su partido abarcaba un buen número de miembros de la elite. Las elecciones recientes poco habían hecho salvo cambiar al presidente. Los conservadores mismos dominaban el Congreso mediante su mayoría aplastante en el Senado. Controlaban con firmeza muchas de las provincias. Su influencia permanecía también intacta en otras instituciones destacadas: el ejército, la Iglesia, la Sociedad Rural y otras. Habían creado la democracia popular por concesión; lo que habían dado también podían quitarlo. Ya que había ganado su puesto tanto por gentileza de la antigua clase gobernante como por sus propios esfuerzos, Yrigoyen disfrutó de un mandato muy condicional: defendería el *statu quo* al mismo tiempo que reduciría el nivel de agitación popular.

La primera presidencia de Hipólito Yrigoyen (1916-1922) distó mucho de ser la plácida transición hacia la democracia representativa que habían esperado los conservadores. Influyó mucho en ella la inflación que se registró durante la guerra, que alteró la distribución de la renta entre las principales clases sociales; también acusó mucho la influencia de los ciclos de depresión y prosperidad que abarcaron la totalidad del periodo comprendido entre 1916 y 1922. Como hemos visto, la inflación fue la causa de un prolongado brote de malestar entre la clase obrera de Buenos Aires y de otras partes del país. Sus episodios principales fueron una huelga general en Buenos Aires en enero de 1919 y numerosas manifestaciones de agitación entre los trabajadores rurales de la Patagonia en 1920-1922. Los ciclos económicos hicieron fluctuar las importaciones y, por consiguiente, los ingresos públicos. A su vez, los ingresos afectaron de modo importantísimo la capacidad del gobierno de mejorar su apoyo popular y reducir la influencia de la oposición conservadora. Tuvieron mucho que ver con sus relaciones con los estratos superiores de la clase media, que tenían derecho de sufragio, muchos de cuyos miembros trabajaban en la administración pública. Hasta 1919 el gobierno radical cultivó a la clase media principalmente apoyando el cambio y la expansión de la educación universitaria. Después optó por apo-

yarse de forma creciente en los vínculos de patronazgo. A plazo más largo, Yrigoyen se vio empujado por una serie de fuerzas que le obligaron a reducir su base política, que acabaría consistiendo en su mayor parte en la clase media. De ello nacieron fisuras clasistas en la política argentina que influyeron mucho en el derrocamiento de Yrigoyen en 1930.

Al principio hubo una clara continuidad entre la nueva administración radical y sus predecesoras de signo conservador. Yrigoyen cultivó cuidadosamente el apoyo de estamentos conservadores como la Iglesia, y su gabinete lo integraban miembros de las elites tradicionales. La mayoría de ellos estaban afiliados a la Sociedad Rural, principal guardiana de los intereses de los ganaderos. También había continuidad en los asuntos internacionales, puesto que Yrigoyen reafirmó la neutralidad en la guerra. Durante sus primeros meses en el cargo, el nuevo presidente irritó una y otra vez a la opinión conservadora con sus maniobras políticas secretas y su actitud desdeñosa ante el protocolo, haciendo caso omiso, por ejemplo, de la costumbre de asistir a la apertura del Congreso. Sin embargo, en los asuntos generales, se comportó casi siempre de modo convencional.

Las propuestas legislativas que el nuevo gobierno presentó al Congreso a finales de 1916 eran medidas que se debatieron públicamente durante algún tiempo y cuyo contenido se consideraba moderado. El gobierno solicitó fondos para nuevos programas de colonización en tierras del Estado; un fondo de urgencia para socorrer a los agricultores afectados por una sequía reciente; un nuevo banco del Estado que proporcionara más créditos para la agricultura, y la adquisición de barcos con el fin de resolver el problema de los elevados fletes de guerra. Además, en 1918 propuso que se introdujera un impuesto sobre la renta. El error que cometió Yrigoyen en 1916 fue pedir al Congreso la elevada suma de 100 millones de pesos papel para poner en práctica todas estas medidas. Los conservadores sacaron inmediatamente la conclusión de que los fondos se emplearían para fines partidistas. El Congreso alegó que era necesario economizar y denegó el dinero solicitado. Más que oponerse a las medidas propiamente dichas, lo que no quería hacer el Congreso era conceder al ejecutivo la independencia financiera que hubiera entrañado acceder a la petición: Yrigoyen causaría menos problemas si los recursos de que disponía eran mínimos. Disputas de esta clase sobre la concesión y la disposición de fondos públicos continuaron suscitándose durante toda su presidencia y fueron la causa principal de la creciente desavenencia entre el gobierno y la oposición conservadora. Hubo varios años en que el Congreso no votó el presupuesto anual, a lo cual respondió el gobierno efectuando desembolsos por simple resolución del gabinete. Después de 1919 este pasó a ser el principal método que utilizaba Yrigoyen para incrementar el gasto público. Las discusiones constantes entre el ejecutivo y el Congreso por asuntos financieros fueron una de las razones principales de que la acción legislativa del gobierno resultara un tanto limitada antes de 1922. El logro más importante de Yrigoyen fue la creación en 1920 de un banco hipotecario agrícola al amparo de la ley n.° 10.676. A partir de entonces, los agricultores gozaron de condiciones de crédito más liberales para la adquisición de tierras. La ley ayudaba a las actividades de colonización en los límites exteriores de las pampas y en los territorios nacionales.[12]

12. Véase Roberto Etchepareborda, *Yrigoyen y el Congreso*, Buenos Aires, 1956; para la legislación agraria, véase Ortiz, *Historia económica*, I, p. 57.

El presidente sólo podía imponerse al Congreso cambiando la composición del mismo y obteniendo una mayoría. Para ello tenía que controlar las provincias y suplantar a los gobernadores conservadores y sus maquinarias de partido. Al igual que Roca, Pellegrini y Figueroa Alcorta antes que él, Yrigoyen recurrió a la intervención federal. Las intervenciones en las provincias y los problemas electorales relacionados con ellas dieron origen a algunas de las polémicas más feroces durante los primeros tres años de su presidencia. La más seria tuvo lugar a principios de 1917 cuando Yrigoyen, haciendo caso omiso de la afirmación del Congreso en el sentido de que en tales asuntos eran necesarias las leyes, decretó la intervención en la provincia de Buenos Aires contra Marcelino Ugarte. En total, durante los seis años de su gobierno hubo la cifra sin precedentes de 20 intervenciones federales, 15 de ellas por decreto. La mayoría, sin embargo, se suscitaron después de 1918, cuando la lucha por el poder entre radicales y conservadores entró en su fase más intensa. Asimismo, casi todas las intervenciones se hicieron en las atrasadas provincias del interior, donde el control del ejecutivo y de su reserva de patronazgo, empleos y créditos era la clave de la dominación política. Gracias en gran parte a la intervención federal, en 1918 los radicales obtuvieron una mayoría en la cámara nacional de diputados. Lo que no lograron fue hacerse con el control del Senado, cuyos miembros gozaban de un largo ejercicio del cargo: nueve años renovables por tercios cada trienio.[13]

Antes de 1919 el gobierno radical procuró reforzar sus vínculos con las clases medias apoyando el movimiento de reforma universitaria, La Reforma, que empezó en Córdoba en el año 1918 tras la creciente agitación protagonizada por los que pedían cambios en la educación superior. En aquel entonces había en Argentina tres universidades: la de Córdoba (fundada en 1617 por los jesuitas), la de Buenos Aires (1821) y la de La Plata (1890). El número de alumnos de estas instituciones había crecido de alrededor de 3.000 en 1900 a 14.000 en 1918. Durante un decenio o más antes de 1918 aumentaron en Córdoba las tensiones entre el orden clerical e invariable que gobernaba la universidad y las nuevas clases medias de origen inmigrante, cada vez más representadas en el estudiantado. Durante la guerra, las viejas exigencias de que se mejorara la enseñanza universitaria y se modernizara el plan de estudios se radicalizaron a causa de acontecimientos que ocurrieron fuera del país, especialmente las revoluciones rusa y mexicana. El movimiento reformista empezó en Córdoba con una serie de huelgas combativas y un torrente de manifiestos, todo ello organizado por un nuevo sindicato estudiantil, la Federación Universitaria Argentina. Los estudiantes exigían estar representados en el gobierno de la universidad, que se reformara el procedimiento con que se efectuaban los exámenes y que se pusiera fin al nepotismo en el nombramiento de los catedráticos. Durante gran parte de 1918 reinó la confusión en la Universidad de Córdoba y la ciudad que le daba nombre. En el año siguiente las huelgas estudiantiles se propagaron a Buenos Aires y La Plata.

El gobierno radical apoyó en todo momento a los estudiantes. En 1918 Yrigoyen envió a Córdoba delegados personales que eran favorables al movimiento reformista. Los delegados llevaron a cabo muchos de los cambios que los

13. Véase Rodolfo Moreno, *Intervenciones federales en las provincias*, Buenos Aires, 1924.

estudiantes juzgaban necesarios y procuraron establecer vínculos entre los vagos ideales democráticos del radicalismo y el difuso conjunto de doctrinas que emanaba del movimiento partidario de la reforma. Más adelante, el gobierno puso en práctica reformas parecidas en la Universidad de Buenos Aires. Finalmente, las tres universidades recibieron estatutos nuevos que supuestamente garantizaban su autonomía, pero que, en realidad, las colocaban más directamente bajo el control del gobierno central. Cuando en 1919 y 1921 se crearon universidades nuevas en Santa Fe y Tucumán, en ellas se implantó el mismo régimen. Durante mucho tiempo el apoyo del gobierno radical a la reforma de la universidad se consideró como uno de sus logros más positivos y duraderos. En este caso Yrigoyen se las arregló para atacar una de las manifestaciones de los privilegios de clase, así como para asociarse con la democratización, sin verse burlado por la oposición conservadora.

Sus contactos con la clase obrera y los sindicatos de Buenos Aires fueron mucho menos fructíferos debido a la aguda rivalidad entre los radicales y los socialistas, deseosos ambos de obtener una mayoría popular en la capital. La competencia entre los dos partidos empezó durante las primeras elecciones que se celebraron en la ciudad al amparo de la ley Sáenz Peña en 1912 y persistió durante todo el periodo hasta 1930. En 1912 los socialistas ya obtenían más de 30.000 votos en la ciudad. Esta cifra se dobló más adelante y luego se triplicó cuando conquistaron una posición estable entre el electorado. El Partido Socialista, empero, era controlado por intelectuales de clase media y, si bien su mayor fuerza electoral radicaba en los obreros, también atraía a muchos administrativos y pequeños comerciantes. Su programa daba poca importancia a la socialización de la propiedad y se preocupaba más que nada por proteger los intereses de los consumidores urbanos. La principal debilidad del partido, fruto en gran medida de sus actitudes moderadas, era carecer del respaldo de los sindicatos. Antes de 1910 fue vencido constantemente por las maniobras de los anarquistas y después por las de los sindicalistas, los cuales, como hemos visto, en 1915 pasaron a dominar la principal federación obrera de Buenos Aires, la FORA. El objetivo principal de los radicales era explotar esta fisura entre el partido y el sindicato y ganarse los votos de los afiliados a éste.

La competencia por el voto obrero, que ya fue uno de los asuntos más importantes de las elecciones presidenciales celebradas en Buenos Aires en 1916, continuó con la misma intensidad cuando Yrigoyen ocupó el poder. La ofensiva radical comenzó a finales de 1916 al declararse una huelga en el puerto de Buenos Aires. La huelga la organizó un grupo llamado Federación Obrera Marítima, que era una asociación encabezada por sindicalistas. Éstos eran una especie un tanto distinta de sus predecesores anarquistas. En su mayor parte no eran inmigrantes, sino hombres nacidos en Argentina. Proclamaban el objetivo de la revolución de clase, pero sin hacer nada por ponerla en práctica, y lo que les interesaba eran casi exclusivamente las cuestiones salariales. Yrigoyen vio en la huelga marítima la oportunidad de mejorar su reputación entre la clase obrera y debilitar a los socialistas. Al empezar la huelga, las autoridades respondieron con una serie de medidas que inducían a pensar que simpatizaban con la causa de los trabajadores. Hicieron gala del hecho de no haber recurrido a medidas policiales para sofocar el conflicto, como se acostumbraba a hacer hasta enton-

ces. En vez de ello, se hizo comparecer a varios líderes sindicales ante miembros del gobierno y se les instó a aceptar el arbitraje de los mismos. Finalmente se resolvió la huelga de un modo que satisfacía la mayor parte de las reivindicaciones de los obreros.

La intervención del gobierno en esta huelga y en otras se convirtió rápidamente en un serio asunto político. Durante un tiempo granjeó a los radicales cierta popularidad entre los sindicatos y los electores obreros, lo cual les ayudó a vencer a los socialistas en las urnas. En las elecciones de 1916 para el Congreso en la ciudad de Buenos Aires, los radicales obtuvieron 59.061 votos, es decir, el 47,1 por 100 del total; en 1918 la cifra fue mayor: 74.180 votos, equivalentes del 51,7 por 100 del total. Pero estos triunfos electorales se lograron a costa de la vehemente oposición de los conservadores, que rápidamente fue más allá del Congreso y la prensa y abarcó a las principales asociaciones de intereses especiales, a cuya cabeza se encontraba la Sociedad Rural. En 1917 y 1918 las huelgas se propagaron más allá de Buenos Aires y afectaron a las compañías ferroviarias británicas. En este sector, debido principalmente al elevado coste del carbón importado durante la guerra, las condiciones de trabajo habían empeorado, a la vez que descendían los salarios. Cuando pareció que el gobierno volvía a tomar partido por los huelguistas, la oposición se propagó a los intereses comerciales británicos, que acusaron al gobierno de ser pro alemán. Empujada a actuar por destacadas compañías británicas, la patronal creó una asociación contra las huelgas, la Asociación Nacional del Trabajo, que se comprometió a hacer la guerra total contra los «agitadores» sindicales.

Durante varios meses el mundo laboral permaneció bastante tranquilo. Luego, a principios de enero de 1919, el descontento obrero volvió a despertar súbitamente, con intensidad aún mayor. Este episodio, al que más adelante se llamaría la Semana Trágica, fue fruto de una huelga de trabajadores metalúrgicos que comenzó en los primeros días de diciembre de 1918. La industria metalúrgica tal vez había sufrido más que cualquier otra durante la guerra. Dependía por completo de materias primas de importación en unos momentos en que los precios habían alcanzado niveles astronómicos de resultas de las elevadas tarifas de carga y de la escasez mundial debida a la fabricación de armas. Al subir los precios de las materias primas, los salarios habían bajado. Al finalizar la guerra, la situación de los obreros metalúrgicos era desesperada. La huelga era una lucha por la supervivencia. Inmediatamente se registraron actos de violencia y la policía tuvo que intervenir. Cuando los huelguistas mataron a un agente de la policía, ésta respondió con una emboscada. Dos días después cinco personas resultaron muertas en una refriega entre los dos bandos.

El incidente provocó la erupción de la ciudad. Sin prestar oídos a los ruegos de moderación que hacían los sindicalistas, los trabajadores atacaron en masa y formaron una gran procesión que recorrió la ciudad para homenajear a las víctimas del ataque de la policía. Hubo más brotes de violencia. Las cosas iban complicándose a una velocidad que paralizó al gobierno. Al titubear éste, intervino el ejército. Bajo el mando del general Luis F. Dellepiane, ex jefe de la policía de Buenos Aires, destacamentos militares con artillería y ametralladoras procedieron a sofocar los disturbios. Dellepiane llevó a cabo su tarea con poca dificultad. Los huelguistas fueron dispersados rápidamente. Al poco, lo único

que quedaba del movimiento eran algaradas esporádicas motivadas por la escasez de alimentos.

Durante todos estos acontecimientos, Yrigoyen se mantuvo casi siempre en un segundo plano, sin decir nada. Era consciente de la peligrosa oleada de oposición que se estaba levantando en los círculos militares y navales. La causa no era sólo su política laboral, sino también los malabarismos que el presidente hacía con los ascensos militares, para favorecer a los simpatizantes de los radicales, y la utilización del ejército durante las recientes intervenciones federales. En enero de 1919 ya había en las fuerzas armadas algunos elementos que estaban dispuestos a derribar a Yrigoyen. En este clima, el gobierno se vio aprisionado en una reacción conservadora empeñada en vengarse de los recientes desórdenes. A raíz de la huelga surgieron numerosas bandas de vigilantes civiles. Después de una instrucción somera y ejercicios de tiro, todo ello a cargo del ejército, los soltaron en las calles. Pero pronto sus actividades se centraron en la comunidad ruso-judía de Buenos Aires. Los miembros de esta comunidad se convirtieron en los blancos principales, pues se creía que la huelga general había sido el preludio de una revolución bolchevique, parte de una supuesta conspiración mundial dirigida desde Rusia para derrocar el capitalismo. En Argentina, como en otras partes de América y de Europa occidental infectadas por temores parecidos, esta sospecha era infundada. A pesar de ello, la reacción que provocó costó la vida a doscientas personas. La xenofobia, unida a los sentimientos contrarios a los obreros, los comunistas y los judíos, fue el instrumento que usaron los conservadores para vencer el aislamiento y la falta de unidad que les habían costado las elecciones de 1916. Habían formado un numeroso movimiento popular, en el que se hallaban encuadrados muchos radicales, y el apoyo del ejército hacía de dicho movimiento un foco de autoridad contra el gobierno, un foco paralelo que en un momento dado podía competir con el gobierno. Cuando la violencia finalmente se apagó, los grupos de vigilantes se organizaron en una asociación que adoptó el nombre de Liga Patriótica Argentina.

En marzo de 1919 se celebraron en la Capital Federal unas importantes elecciones para el Senado. Los radicales consiguieron ganarlas, pero por un margen de sólo 3.000 votos de un total de 99.000. En apenas un año su participación en los votos había descendido de más del 51 por 100 a menos del 40 por 100. Sin embargo, los conservadores, representados por el Partido Demócrata Progresista, vieron cómo de 9.030 votos pasaban a obtener más de 36.000, lo cual se debió a que las clases medias de Buenos Aires empezaban a alejarse de los radicales. Fue a la vez un voto de censura al gobierno por las huelgas recientes y un gesto decidido de apoyo a los conservadores.

A finales de 1920 hubo otra importante racha de agitación, esta vez en la Patagonia. Empezó en las ciudades y luego se extendió entre las grandes estancias dedicadas a la cría de ovejas. Para que la huelga fuese seguida en las zonas más alejadas, sus partidarios se organizaron en bandas armadas. Hubo escaramuzas con los estancieros, los cuales, angustiados, pidieron ayuda a Buenos Aires. La Liga Patriótica alegó que la huelga encubría complots anexionistas chilenos y exigió que se tomaran medidas. Una vez más, Yrigoyen no pudo oponer resistencia. Se organizó una expedición militar que reprimió la huelga en

una larga campaña llevada a cabo durante todo 1921 y todo 1922, puntuada por numerosas noticias de brutalidades perpetradas por el ejército.[14]

Este prolongado episodio de agitación obrera puso de manifiesto en repetidas ocasiones lo frágil que era la autoridad de Yrigoyen. En un intento de recuperar el apoyo de la nación, el presidente recurrió al populismo y al patronazgo. A partir de mediados de 1919, a medida que las importaciones y los ingresos fueron recuperándose, el gasto público comenzó su empinada ascensión. Las intervenciones federales en las provincias dejaron de ser un arroyuelo para convertirse en un torrente. Repartiendo puestos burocráticos entre sus seguidores y recompensando a los que tenía en las provincias, Yrigoyen recuperó rápidamente su popularidad personal. A finales de 1919 el Senado intentó censurar al presidente, pero fracasó a causa de las maniobras obstruccionistas de los radicales. Al mismo tiempo, la huelga de la Patagonia se aprovechaba en parte para que el ejército y la Liga Patriótica dejaran de prestar atención a la política de Buenos Aires. En las elecciones para el Congreso que se celebraron a principios de 1920, los radicales volvieron a vencer a los socialistas y a los demócratas progresistas y estos últimos obtuvieron muchos menos votos que en anteriores comicios. Después de esto, la amenaza electoral de los conservadores menguó rápidamente. (En 1922, como en 1916, se presentaron divididos a las elecciones presidenciales: los demócratas progresistas obtuvieron solamente el 5,8 por 100 de los votos y un nuevo grupo conservador formado para concurrir a las elecciones presidenciales, la Concentración Nacional, obtuvo otro 12,2 por 100.) En el conjunto del país, en 1922 los radicales contaban ya con una organización política que les daba ventaja sobre todos sus adversarios unidos. Pero el frecuente recurso de Yrigoyen a la intervención federal y la política de cuantiosos gastos en un momento en que los ingresos empezaban a descender otra vez durante la depresión de la posguerra provocaron nuevas y duras críticas por parte de los conservadores. Al recompensar a su clientela de clase media, Yrigoyen también provocó fricciones con el sector elitista de su propio partido. Disidentes conservadores y radicales atacaron con crudeza el liderazgo «personalista» del presidente, al que acusaron de fomentar el caos financiero y de colocar a miembros corruptos e incompetentes del partido en puestos clave del gobierno. Algunos predijeron la desintegración si no se detenía el deslizamiento hacia la «demagogia». En 1916 los intereses conservadores aceptaron a Yrigoyen creyendo que protegería la continuidad y la estabilidad. En la mayoría de los campos hubo indudablemente continuidad: las reformas que hicieron los radicales fueron insignificantes. En cambio, en 1922 la estabilidad parecía tan lejana como en cualquier otro momento de los anteriores treinta años.

Alvear, 1922-1928

Con gran alivio de sus adversarios, en 1922 la presidencia de Yrigoyen terminó. Su sucesor, que fue elegido por una gran mayoría de las provincias y por una pluralidad del voto popular contra la oposición conservadora y socialis-

14. La historia de la Patagonia la ha contado con detalles dramáticos y fascinantes Osvaldo Bayer, *Los vengadores de la Patagonia trágica*, 2 vols., Buenos Aires, 1972.

ta, fue Marcelo Torcuato de Alvear, miembro de una de las familias más antiguas y más ricas del país. El nuevo presidente ocupó su cargo en el momento culminante de la depresión de la posguerra. De nuevo, el ciclo económico eclipsó algunos de los principales problemas del país: la crisis de la industria cárnica, la reforma arancelaria y la deuda pública. El primero de estos problemas era importante más que nada porque ilustraba el poder que en la política argentina tenían ahora los industriales del sector cárnico. El segundo indicaba que las actitudes decimonónicas ante la protección arancelaria e industrial seguían dominando en gran parte en el decenio de 1920. Mientras tanto, la forma en que Alvear se ocupó de la deuda pública influyó mucho en la política durante todo el decenio de 1920. Fue la razón fundamental de la división del Partido Radical en 1924, de la creciente debilidad de Alvear como presidente y del resurgir de Yrigoyen como líder popular preparado para las elecciones presidenciales de 1928.

La creación de industrias cárnicas norteamericanas y británicas después de 1900 y el aumento de las exportaciones de carne vacuna refrigerada de gran calidad dieron origen a cambios importantes en la cría de ganado. En numerosas zonas de las pampas, especialmente en la provincia de Buenos Aires, se invirtió mucho en mejorar la cabaña, sobre todo el ganado vacuno de cuernos cortos. Al mismo tiempo creció la especialización entre los ganaderos, unos se dedicaron a la cría y otros, al engorde. Durante la guerra, con todo, estas tendencias cesaron bruscamente. El comercio de la carne refrigerada quedó en suspenso, al mismo tiempo que aumentaban rápidamente las exportaciones de carne vacuna congelada y en conserva. Como ahora se exportaba carne de menor calidad, ya no era esencial utilizar ganado de calidad superior ni engordarlo en pastos especiales antes de la matanza. Entre 1914 y 1921 todos los estancieros, prescindiendo de la calidad de su ganado, abastecían a la industria de carne congelada y en conserva y se beneficiaban más o menos en igual medida del auge del sector. Se fundaron varias plantas de preparación de carne en Zárate, Concordia y La Plata. La prosperidad fue más allá de la provincia de Buenos Aires y llegó a regiones ganaderas menos centrales como, por ejemplo, Entre Ríos y Corrientes, donde la mayoría de los rebaños eran de las tradicionales razas criollas. Al mismo tiempo, intereses urbanos de Buenos Aires y Rosario, provistos de abundantes créditos bancarios, comenzaban a dedicarse a la ganadería en gran escala. Entre 1914 y 1921 la cabaña argentina aumentó alrededor del 50 por 100 y pasó de 26 a 37 millones.

El auge terminó en 1921 cuando el gobierno británico dejó de acumular carne argentina, abolió los controles de la carne y empezó a liquidar lo que había acumulado. Comparado con 1918, en 1921 se sacrificaron en Argentina la mitad de reses con destino a la exportación. Los precios también se redujeron a la mitad. La producción de carne vacuna congelada y enlatada, descendió de forma vertiginosa y prácticamente desapareció. Después, el poco comercio que quedó volvió a estar dominado por la carne vacuna refrigerada, tras el intervalo de siete años. Durante un tiempo todos los sectores de la economía ganadera, desde los humildes cultivadores de alfalfa hasta las grandes plantas de preparación como Armour and Swift, sufrieron a causa de la depresión. Pero debido a la organización vertical de la industria, las pérdidas no se repartieron de manera uniforme. Algunos pudieron proteger sus márgenes hasta cierto punto forzando

la baja de los precios que pagaban a los sectores que trabajaban para ellos. Este poder y esta libertad de maniobra pertenecían sobre todo a las plantas dedicadas a preparar la carne. Los estancieros con ganado de cuernos cortos también pudieron evitar el efecto pleno de la depresión volviendo al comercio de la carne vacuna refrigerada, mientras los especialistas del engorde podían seguir la iniciativa de las plantas de preparación y recortar los precios que pagaban a los criadores. Aparte de éstos, las principales víctimas de la depresión fueron los propietarios de ganado de Entre Ríos y Corrientes, que habían cometido el error de invertir excesivamente en ganado criollo, y los diversos especuladores que actuaron durante la guerra, que se encontraban igualmente sobrecargados de rebaños inútiles y tenían que hacer frente a elevadísimas obligaciones hipotecarias pendientes.

En el momento más crítico de la crisis, un segmento de los criadores de ganado se hizo con el control de la Sociedad Rural. Se utilizó esta prestigiosa institución para presionar al gobierno con el fin de que interviniese contra las plantas de preparación. Las acusaron de haber creado un acuerdo entre compradores con el fin de salvaguardar sus propios beneficios. Para contrarrestar este monopsonio, la Sociedad Rural propuso que se creara una planta preparadora de propiedad local que pagara precios más altos que los compradores norteamericanos y británicos. Se concibieron otras medidas encaminadas a ayudar a los estancieros que tuvieran un exceso de ganado criollo. Se recomendó un precio mínimo para el ganado empleando como criterio el peso en vez de la calidad y, en segundo lugar, impedir que las empresas extranjeras abastecieran el mercado nacional, reservándolo así para los que tenían ganado inferior. En 1923, con el apoyo del gobierno, el Congreso aprobó leyes que daban cuerpo a la mayoría de estas propuestas, pero el intento de regulación fracasó espectacularmente. Las empresas de preparación respondieron imponiendo un embargo a todas las compras de ganado, medida que rápidamente sembró la confusión y la división entre los rancheros. Poco después, el gobierno dio carpetazo a todo el programa y no tomó más medidas. Los criadores tuvieron que soportar la depresión sin recibir ayuda gubernamental.

Las propuestas que Alvear presentó al Congreso en 1923 para que se hicieran cambios en el arancel nacional se han considerado a veces como un marcado desplazamiento hacia el proteccionismo con el fin de estimular la industria nacional. Este era ciertamente el objetivo que el presidente declaraba en el preámbulo de la medida. Sugirió que se redujeran los derechos de importación de las materias primas que necesitaba la industria metalúrgica y, en segundo lugar, que se ampliara la protección que en el decenio de 1880 se daba al azúcar y los vinos con el fin de que también se beneficiaran de ella el algodón, la yerba mate y la fruta de clima templado. Sin embargo, el efecto que esto surtió en el total de la industria fue leve. En su aspecto proteccionista, esta medida era en gran parte continuación de la política que se siguiera en las postrimerías del siglo XIX. Su mayor importancia fue para regiones agrícolas como el Chaco y Río Negro, regiones que el gobierno intentaba colonizar. Aparte de esto, Alvear también recomendaba un incremento uniforme del 80 por 100 en las valoraciones arancelarias de las importaciones. En este caso, el cambio no se haría en los derechos propiamente dichos, sino en los valores fiscales de las importaciones en las

aduanas. A estas importaciones se les aplicaba una serie variable de derechos. El incremento de las valoraciones, que el Congreso dejó en un 60 por 100, se añadió a otro del 20 por 100 que se llevara a cabo bajo Yrigoyen en 1920. Un incremento del 80 por 100 en tres meses parecía mucho, pero, en realidad, apenas compensaba la inflación de los precios de las importaciones durante la guerra. Fue, como hemos visto, un cambio en las valoraciones arancelarias y no, en su mayor parte, en los derechos propiamente dichos: estos últimos proporcionaban la verdadera oportunidad de guiar el desarrollo de la economía nacional. Lo único que se logró con esto fue más o menos volver a 1914 ocho años después de que se hicieran las valoraciones originales. Debido a la inflación, las valoraciones, que al principio fueron de alrededor del 25 por 100 de los valores reales en 1906, habían descendido hasta quedar en una media de sólo el 9,4 por 100 en 1921. Así pues, la reforma arancelaria de 1923 fue proteccionista sólo en medida muy limitada. Sus objetivos principales eran diferentes: incrementar los ingresos públicos al mismo tiempo que se reducían las importaciones durante la recesión de la posguerra, ayudar a los programas de colonización, y evitar que se repitieran los acontecimientos que en 1920 provocaron frecuentes casos de *dumping* por parte de los fabricantes extranjeros. Entre estas metas, el incremento de los ingresos era la más importante. En su mensaje al Congreso de 1923, Alvear calificaba las valoraciones arancelarias vigentes de «flagrante injusticia» y decía que eran la causa de «un declive insatisfactorio de los ingresos nacionales».

En las percepciones del asunto de los aranceles y de la industria nacional a principios del decenio de 1920 pesaba mucho la influencia de los acontecimientos del decenio anterior. Entre 1913 y 1920, primero con la depresión y luego con la guerra, la industria argentina había disfrutado de una protección sin precedentes aunque de todo punto involuntaria. Sin embargo, a ojos de la generación de la posguerra lo único que parecía haberse conseguido era una inflación incontrolable, los rendimientos injustificablemente elevados de los acuerdos entre negociantes aprovechados a expensas de los clientes y una serie de huelgas que habían estado a punto de provocar una revolución obrera. En vista de ello, era esencial volver a la estabilidad de antes de la guerra. Los puntos de vista relativos a la industria nacional eran en gran parte los mismos que durante casi todo el siglo XIX. El proteccionismo era sólo justificable para los productos nacionales que pronto pudieran competir con los precios de las importaciones, principalmente productos agrícolas; los demás eran «artificiales»: fomentarlos por medio del proteccionismo causaría ineficiencias crónicas en la economía. Aunque ayudaran al empleo y redujeran la necesidad de importar, también hincharían los precios y harían bajar el consumo total. Probablemente, la reforma arancelaria de 1923 tuvo escasa repercusión en la industria durante el decenio de 1920, pues creció principalmente con la llegada de nuevos inmigrantes y los comienzos de las inversiones norteamericanas. Si la industria en conjunto gozó de algún proteccionismo significativamente mayor en el decenio de 1920 que antes de 1914, es probable que ello se debiera tanto al recargo oculto sobre las importaciones resultante de la depreciación del peso entre 1921 y 1926 como a cualquier otra causa.

Como complemento de estos cambios en el arancel, Alvear también hizo frente al asunto del gasto y la deuda públicos. En 1923 su ministro de Hacienda,

Rafael Herrera Vegas, profetizó la «ruina nacional» con «el pago de 1.000 millones de deuda flotante y 604 millones de gastos presupuestarios».[15] Tanto él como Alvear estaban decididos a detener el deslizamiento, que venía produciéndose desde 1919, hacia lo que, según reconocían, era la anarquía financiera. Sin embargo, la austeridad fiscal era impopularísima entre la masa del Partido Radical. Para ella, los gastos públicos elevados no significaban sólo oportunidades de hacer carrera y de movilidad social, sino también un medio de huir de la depresión. Para controlar los gastos del Estado, era esencial quitar de la administración a los cargos nombrados por Yrigoyen, muchos de ellos inmediatamente antes de las elecciones presidenciales de 1922. Sin prestar atención a los peligros y al efecto probable que ello surtiría en sus relaciones con Yrigoyen, Alvear se comprometió a llevar a cabo esta tarea. Abandonó la discutida costumbre de su predecesor consistente en autorizar los gastos mediante simples resoluciones del gabinete y restauró plenamente la supervisión de los asuntos financieros por parte del Congreso. Entre las postrimerías de 1922 y 1924 hubo una serie de campañas contra la corrupción administrativa y otra larga serie de purgas y despidos. En 1925 ya imperaba una apariencia de mayor orden. Con los cambios arancelarios y superados los efectos de la depresión, los ingresos públicos mejoraron mucho. Aunque en conjunto Alvear no logró poner coto a la tendencia alcista del gasto público, finalmente consiguió que los ingresos cuadraran con los gastos, así como reducir el crecimiento de la deuda flotante.

Pero le costó caro en lo que se refiere a su partido. Debido al efecto de las purgas y de la enorme reducción de los gastos, Alvear perdió rápidamente el control del partido. A mediados de 1924 los radicales se dividieron en dos bandos irreconciliables. Uno de ellos, que era mayoría en el Congreso y en las comisiones de los distritos electorales, renunció a Alvear y reafirmó su lealtad a Yrigoyen. A partir de ese momento se hicieron llamar «yrigoyenistas». El resto del partido se convirtió en los radicales «antipersonalistas», título que adoptaron para expresar su oposición a Yrigoyen. Este segundo grupo lo componían principalmente los conservadores y el sector elitista del partido, así como muchos radicales de provincias que se habían enemistado con Yrigoyen debido a sus intervenciones federales contra ellos después de 1919. A partir de 1924 las dos facciones lucharon encarnizadamente por la supremacía. El politiqueo y no la política dominaba ahora la administración Alvear. La mayoría yrigoyenista de la Cámara de Diputados torpedeó el programa legislativo del gobierno. Al principio el presidente se alineó con los antipersonalistas, pero en 1925, tratando de reunificar el partido, rompió con ellos y se negó a aceptar su exigencia de intervención federal contra los yrigoyenistas en la provincia de Buenos Aires. En julio de 1925, Vicente Gallo, ministro del Interior y antipersonalista, dimitió. Sin el apoyo de Alvear, el desafío antipersonalista perdió fuerza pronto. No tardó en quedar reducido a otra facción conservadora, poco más que una coalición de agrupamientos provinciales dominados por su filial de Santa Fe.

La poca disposición de Alvear a abrazar la causa antipersonalista y a usar los poderes de la presidencia para favorecerla dejó vía libre a Yrigoyen. Después de 1924 sus seguidores reconstruyeron rápidamente la organización de su parti-

15. Citado en Rock, *Politics in Argentina*, p. 225.

do. Al celebrarse las elecciones provinciales para el Congreso en 1926, florecían comités del partido yrigoyenista en todas las ciudades y también en el campo, atrayendo el apoyo entusiástico de una amplia variedad de grupos populares. Durante este periodo los seguidores de Yrigoyen demostraron ser maestros incomparables del arte de la movilización popular. Inundaron el país de propaganda por medio de la prensa y también de la radio. Buscaron apoyo de forma indiscriminada, sin esforzarse por construir un partido con grupos de intereses compatibles. Ayudados por la vuelta de la prosperidad a mediados del decenio de 1920, cultivaron en el electorado la expectativa de que habría otra abundancia de sinecuras como en 1919-1922, dando a entender que todos los sectores de la población compartirían sus frutos. Al mismo tiempo procuraban glorificar la persona de su jefe, insistiendo en sus virtudes de líder popular y ampliando e hinchando sus logros anteriores. En 1928 Hipólito Yrigoyen ya disfrutaba de una popularidad hasta entonces desconocida en la historia argentina. Estaba en condiciones de protagonizar un retorno triunfal a la presidencia.

No obstante, cercanas ya las elecciones, Yrigoyen aún tenía muchos enemigos poderosos. La animosidad que despertaba en ellos fue en aumento cuando vieron que de nuevo pretendía alcanzar el poder. La posición de Yrigoyen era débil en algunas de las provincias donde mandaban los antipersonalistas y los conservadores. Perduraban en ellas los recuerdos de las numerosas intervenciones habidas durante su anterior administración, que eran consideradas como usurpaciones violentas y arbitrarias de los derechos provinciales. Esta clase de oposición ya no era privativa de las oligarquías terratenientes de las provincias. En Mendoza y San Juan, bajo el liderazgo de las familias Lencinas y Cantoni, la oposición se había democratizado para convertirse en una copia localista del movimiento popular del propio Yrigoyen. Seguía habiendo mucho antagonismo contra él entre los conservadores que habían aventado las llamas del chauvinismo, el antisemitismo y el anticomunismo entre 1919 y 1921. La oposición volvía a ser patente en el ejército. Una vez más circulaban rumores de golpe militar. En las postrimerías de la presidencia de Alvear afloró a la superficie otro rumor en el sentido de que había un complot del ejército para impedir su vuelta al poder, un complot orquestado por el ministro de la Guerra, el general Agustín Pedro Justo.

Entre estos grupos diferentes, Yrigoyen era denunciado una y otra vez por la forma irresponsable y manifiestamente demagógica de utilizar a sus seguidores populares. Los grupos conservadores opinaban que los principales partidarios de Yrigoyen, las clases medias que iban a la caza de empleos, eran irremediablemente corruptos. Yrigoyen parecía ahora un adversario mucho más peligroso que en 1916. Tras la escisión del partido en 1924, habían desaparecido las anteriores trabas que en cierto modo siempre le había puesto el ala conservadora del radicalismo. Existía la sospecha de que tramaba instaurar una dictadura popular. A esas alturas, una serie interminable de derrotas electorales había despojado a la oposición conservadora de casi toda la confianza en la reforma de Sáenz Peña. No había servido para producir el tipo de gobierno que dicha oposición quería. Aunque algunos conservadores, por ejemplo Justo, hubieran aceptado un gobierno de los antipersonalistas, otros habían experimentado recientemente una nueva y acentuada inclinación a la derecha. Admiraban la Italia de Musso-

lini y la España de Primo de Rivera y abogaban por la dictadura militar. Pero poco podía hacerse estando Yrigoyen cerca del cenit de la popularidad. Un intento de impedir su vuelta al poder suponía el riesgo de provocar la guerra civil. Y en esos momentos no había ninguna garantía de que los conservadores saldrían victoriosos de ella, así que tuvieron que esperar.

El petróleo y las relaciones internacionales

Durante la campaña electoral de 1928 los yrigoyenistas abordaron un asunto que fue importantísimo para el retorno de su líder a la presidencia: la creación de un monopolio estatal del petróleo. Esta campaña nacionalista también concentró su hostilidad en los intereses petroleros norteamericanos, especialmente en la Standard Oil de Nueva Jersey. El asunto se mezcló con otro de alcance más amplio como era la cuestión de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos.

La campaña petrolera de finales del decenio de 1920 empezó unos veinte años después del descubrimiento en 1907 de los ricos campos petrolíferos de Comodoro Rivadavia, en la Patagonia, así como de otros más pequeños en Neuquén, Mendoza y Salta. Las peculiaridades que presenta la historia del petróleo en Argentina fueron el papel destacado que el Estado interpretó en la industria desde el principio y, también desde los primeros tiempos, la firme decisión de impedir que los recursos petroleros cayeran en manos de intereses extranjeros. En 1910 se dictaron leyes que creaban una reserva estatal en una zona de 5.000 hectáreas en Comodoro Rivadavia, de la cual quedarían excluidas durante un tiempo todas las pretensiones privadas. Poco después el propio Estado empezó las operaciones de perforación en Comodoro Rivadavia. Al principio, los intereses privados quedaron restringidos a los campos petrolíferos más pequeños que había en Neuquén y las provincias. Sáenz Peña era partidario decidido de que se hicieran esfuerzos por desarrollar la industria petrolera nacional, en gran parte porque las huelgas que hubo en Gran Bretaña inmediatamente antes de la guerra parecían amenazar las importaciones de carbón. Por otro lado, antes de la guerra eran escasos los conflictos entre esta pequeña empresa estatal y las compañías petroleras extranjeras. En aquel tiempo éstas mostraban poco interés por aumentar la producción en Argentina, y el país sólo les interesaba en calidad de importadoras. En estos primeros años el progreso de la industria, cuyo líder era el sector estatal, resultó un tanto decepcionante. No se cumplieron las esperanzas de reducir las importaciones, que procedían principalmente de Texas y México. Antes de 1914 la producción nacional apenas representaba el 7 por 100 del consumo total. El Congreso era reacio a otorgar fondos suficientes. Surgieron otras dificultades, que eran comunes en este tipo de empresas fuera de los países industriales, al tratar de obtener personal especializado y maquinaria. Durante la guerra Estados Unidos prohibió la exportación de maquinaria para perforar y refinar. Aunque los intentos de incrementar la producción nacional recibieron el apoyo creciente de la marina y el ejército durante la guerra, con el fin de satisfacer las necesidades de la defensa, poco hicieron los progresos por aliviar la crisis causada por el descenso de las importaciones de

carbón británico. Además, sólo podía refinarse una parte de la producción total de petróleo crudo, que seguía siendo pequeña.

La crisis del combustible durante la contienda moderó algunos de los prejuicios más extremos contra el capital extranjero. Creció el sentimiento de que era un mal necesario para acelerar el desarrollo. Al parecer, esta opinión la compartía el primer gobierno radical. Entre 1916 y 1922, Yrigoyen se mostró tal vez menos nacionalista que sus predecesores inmediatos en lo que se refiere a la cuestión del petróleo. No se opuso a la presencia de un sector privado, la mayor parte de él en manos extranjeras. Bajo su gobierno, las compañías privadas incrementaron su participación en la producción total, que de un minúsculo 3 por 100 pasó a cifrarse en un 20 por 100. Utilizó Comodoro Rivadavia como fuente de patronazgo político. Todos los esfuerzos reformistas que hizo en este caso, como en tantos otros, chocaron con la hostilidad del Congreso. Su medida más significativa fue la fundación en 1922, poco antes de dejar el cargo, de una junta supervisora y administrativa para el petróleo del Estado, la Dirección General de los Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Bajo Alvear, al aparecer condiciones más favorables para la importación de maquinaria, la industria empezó a reanimarse. Alvear puso al frente de la YPF al general Enrique Mosconi, administrador vigoroso y cumplidor, al mismo tiempo que concedía mucha autonomía a ambos. Bajo Mosconi se resolvieron muchas de las primeras dificultades de la industria estatal. En 1925 se inauguró una gran refinería en La Plata. La YPF también organizó su propia red minorista, que producía y distribuía gasolina y parafina. En el periodo de la posguerra inmediata, el petróleo en Argentina por fin empezó a despertar gran interés entre las principales compañías del extranjero. En estos años el crecimiento de la YPF se vio eclipsado por el del sector privado, que en 1928 ya había incrementado su participación en la producción hasta alcanzar un 38 por 100. Sin embargo, el crecimiento de la producción no pudo seguir el ritmo de la demanda nacional. A pesar de que se triplicó la producción total de petróleo crudo entre 1922 y 1928, las importaciones de carbón también se incrementaron en un tercio y las de petróleo casi se doblaron. En 1928 los campos petrolíferos argentinos seguían suministrando menos de la mitad del total de combustible que consumía la nación.

Así pues, a finales del decenio de 1920, mucho antes de la campaña yrigoyenista, ya era tradicional que el Estado participase en la industria del petróleo. La base de esta tradición eran sentimientos nacionalistas que con frecuencia saltaban las barreras entre los partidos políticos. De igual modo, Argentina fue el primer país, exceptuando la Rusia soviética, en formar una industria petrolera de propiedad estatal e integración vertical. Sin embargo, no se había llegado al extremo de excluir la participación privada o extranjera en la industria. Con miras a incrementar la producción y asegurar la eficiencia, cada uno de los gobiernos siguió una política consistente en permitir el crecimiento por igual de los sectores estatal y privado. Las intervenciones fueron principalmente para proteger la participación del sector estatal en el mercado e impedir la exportación regular de petróleo. Después de la guerra, esto permitió que varias compañías extranjeras montaran en el país filiales importantes que con el tiempo les darían la parte del león en la producción. En 1928 las compañías privadas ya proporcionaban un tercio de la producción de Comodoro Rivadavia, dos tercios de la

de Plaza Huincul en Neuquén, y toda la de los campos más pequeños de Salta y Mendoza.

Para entonces la Standard Oil ya era la más prominente entre las compañías privadas y tenía intereses en casi todas las esferas de la industria. Al igual que antes de la guerra, seguía siendo la principal importadora de petróleo y controlaba los principales cauces de distribución interna. Tenía intereses considerables en la refinación y, a pesar de la YPF, tenía, con mucho, la mayor participación en las ventas de parafina y de combustible para automóviles. Pero entre sus actividades las que ahora atraían más atención eran sus operaciones de perforación en la provincia de Salta. La Standard Oil se instaló en dicha provincia gracias a que cortejó con asiduidad a las autoridades de la misma, que controlaban los derechos del subsuelo en ella del mismo modo que el gobierno central los controlaba en los territorios nacionales del sur. Durante el decenio de 1920 Salta continuaba bajo una oligarquía de terratenientes, los más poderosos de los cuales se dedicaban ahora a producir azúcar. Hasta hacía pocos años la provincia había sido muy pobre. Con las condiciones que ofreció, a la Standard Oil le costó poco hacerse con una extensa zona y con los derechos exclusivos de exploración y perforación en ella. Los campos petrolíferos de Salta se adquirieron con la intención de vincularlos a un campo de la compañía en Bolivia. La Standard Oil pretendía crearse una esfera de influencia transnacional en este rincón de América del Sur. La posición de que gozaba en Buenos Aires le proporcionaría la salida para las exportaciones que pensaba potenciar desde Bolivia y, si podía, desde la propia Salta.

Durante el decenio de 1920, ante el ya encarnizado y muy divulgado conflicto por la supremacía entre los intereses petroleros privados y la YPF, la opinión pública bonaerense desplegó la hostilidad contra el capital extranjero que ya mostrara antes de la guerra. Con un celo y una exaltación típicos, los yrigoyenistas montaron una campaña encaminada a aprovechar para fines políticos el estado de ánimo que predominaba entre los sectores populares. En julio de 1927 se comprometieron a colocar todos los campos petrolíferos de la nación bajo el control del Estado y a hacer este monopolio extensivo a la refinación, los productos derivados y la distribución. Expusieron el asunto al electorado con característica fanfarronería, cultivando incesantemente las aspiraciones populares al control total de los activos nacionales y la animosidad latente contra los negocios extranjeros. Se presentó la nacionalización del petróleo como el remedio soberano de los males de la nación. Se hicieron grandes promesas según las cuales los ingresos del petróleo, una vez estuvieran bajo control nacional, permitirían cancelar la deuda exterior y harían innecesarios nuevos préstamos. Los fabricantes nacionales contarían con una fuente ilimitada de energía barata, lo cual haría posible pasar de forma milagrosa e incruenta a la condición de sociedad industrial. El monopolio estatal del petróleo permitiría eliminar todos los demás tipos de impuestos y finalmente aliviaría a los sectores populares de los fastidiosos derechos de importación que hinchaban el coste de la vida.

Pronto disfrutó la nacionalización de enorme popularidad entre las clases medias: una vez vinculados al petróleo, los ingresos públicos dejarían de estar sujetos a los movimientos imprevisibles del comercio exterior; luego, virtualmente no habría límites a la expansión del sector público y la burocracia. Asimismo,

el asunto tenía mucho que ver con la lucha de Yrigoyen contra los antipersonalistas y los conservadores: sus partidarios presentaban la situación imperante en Salta como la negra alianza de la oligarquía y el imperialismo, una alianza que el monopolio del Estado destruiría. Si Yrigoyen lograba poner el control del petróleo en las manos del gobierno nacional, quitándoselo a las provincias, destruiría uno de los mayores puntales de la oposición. Con los derechos del petróleo en sus propias manos, los yrigoyenistas estaban seguros de la supremacía perpetua.

El componente nacionalista de esta campaña iba dirigido sólo contra la Standard Oil. En gran parte no prestó atención a los consorcios petroleros británicos, tales como la Royal Dutch Shell. Ésta maniobraba de modo más discreto y hasta el momento había tenido menos éxito que la Standard Oil. Pero entre bastidores su alcance no era menos ambicioso. Desde hacía años, el control del petróleo argentino era un objetivo tanto británico como norteamericano. Pese a ello, la Standard Oil era el blanco de las críticas debido a sus desacertadas afiliaciones con la oligarquía de Salta, debido también a su mala reputación internacional y, sencillamente, debido a que era una compañía norteamericana. En este caso, el asunto del petróleo se mezclaba con el de las relaciones internacionales y también con las relaciones entre Yrigoyen y los grupos conservadores con poder.

Asimismo, el antinorteamericanismo no emanaba de las clases medias ni del Partido Radical, sino de los intereses hacendados y exportadores de las pampas y de los conservadores. Su origen se hallaba principalmente en antiguas disputas en torno al comercio. Aunque desde principios de siglo los norteamericanos tenían una participación importante en el mercado argentino, primero con el petróleo de Texas y después con automóviles, Argentina no había conseguido crear exportaciones recíprocas a Estados Unidos. Cumpliendo los deseos del sector agrícola norteamericano, las administraciones republicanas de Estados Unidos impedían continuamente la entrada de la mayoría de los productos argentinos. Argentina protestaba vigorosamente, con frecuencia, pero inútilmente. En 1914, a pesar de la llegada de las empresas cárnicas de Chicago, Argentina aún no había conseguido crear en Estados Unidos un mercado para sus exportaciones de carne vacuna. Los norteamericanos estaban dispuestos a aceptar sólo sus productos de segunda categoría, tales como cueros y linaza. Durante la primera guerra mundial las exportaciones argentinas a Estados Unidos aumentaron diez veces su valor. Sin embargo, poco después, en 1922, el arancel Frodney-McCumber restauró la anterior política de exclusión y, hasta cierto punto, la amplió.

En el decenio de 1920, debido a que su posición seguía siendo débil en el mercado norteamericano, Argentina dependía mucho de sus exportaciones a Gran Bretaña. Pero la estabilidad a plazo más largo de esta conexión se veía amenazada por el creciente desplazamiento hacia Estados Unidos, con preferencia a Gran Bretaña, como proveedores de Argentina. A finales del decenio, el superávit comercial de Argentina con Gran Bretaña era más o menos equiparable a su déficit con Estados Unidos. En Gran Bretaña, con todo, iba en aumento una campaña a favor de la preferencia imperial. Si ésta se adoptaba en un intento de reducir los desequilibrios comerciales británicos, los productores de

los dominios británicos —Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Suráfrica— recibirían la parte del mercado británico que antes correspondía a Argentina.

Estos asuntos influyeron mucho en la cuestión del petróleo argentino y las relaciones con la Standard Oil de Nueva Jersey. En 1926 la administración Coolidge en Estados Unidos impuso la prohibición absoluta de importar carne vacuna preparada de la región del Río de la Plata. La medida se tomó oficialmente para protegerse contra la glosopeda, pero provocó una respuesta furiosa de Buenos Aires, que vio en ella otra muestra de proteccionismo discriminatorio. El gobierno argentino procedió en seguida a buscar el medio de desquitarse: la Standard Oil se encontraba convenientemente cerca. Por parte de Yrigoyen, la campaña contra la Standard Oil fue un acto de considerable astucia política. Le permitió seguir la corriente de los sentimientos populares, pero, además, presentarse como el paladín de intereses nacionales más amplios y de la elite terrateniente de las pampas. Por otra parte, al abordar la cuestión del petróleo era esencial evitar toda ofensa a los ingleses, que podían usarla también como pretexto para tomar represalias comerciales. Así pues, le tocó a la Standard Oil soportar toda la campaña contra el capital extranjero. Era evidente que, una vez eliminada la Standard Oil, Yrigoyen pensaba dar a los ingleses el papel de importadores principales del petróleo y la maquinaria que necesitaba la YPF. Esto ayudaría a reducir el superávit comercial con Gran Bretaña y mejoraría la posición negociadora de Argentina ante la preferencia imperial.

El golpe militar de 1930

En 1928 Yrigoyen reconquistó la presidencia con alrededor del 60 por 100 del voto popular, casi 840.000 contra los 537.000 de la oposición conjunta. Al volver a ocupar el cargo en octubre, la adulación de que fue objeto hacía pensar en los honores que se tributaban a los emperadores romanos. No obstante, este momento, el apogeo de una carrera pública que ya abarcaba más de medio siglo, resultó ser su último triunfo personal. Menos de dos años después, en septiembre de 1930, con su reputación por los suelos, fue expulsado ignominiosamente por un golpe de Estado que dieron los militares.

Hipólito Yrigoyen volvió a la presidencia a la avanzada edad de 76 años. En algunos círculos se sospechaba que padecía senilidad y dos años más tarde este fue uno de los pretextos que se usaron para derrocarle. La verdad es que en 1928 reapareció con una estrategia y un propósito definidos con mucho más cuidado que 12 años antes, en 1916. Era consciente de que, prescindiendo de su visible apoyo popular, la supervivencia de su gobierno dependía de que pudiera tener a raya a la oposición conservadora y militar. La cuestión del petróleo aún estaba por resolver; su vuelta a la presidencia representaba poco más que un principio feliz de la batalla en pos del control del mismo. En 1927 sus partidarios habían presentado al Congreso leyes a favor de la nacionalización. Las leyes habían pasado con fortuna por la Cámara de Diputados, que era de elección popular y donde los yrigoyenistas eran mayoría. Pero luego el Senado, donde seguían dominando las voces de las provincias interiores encabezadas por Salta, así como otros adversarios de Yrigoyen, sencillamente no se dio por enterado. El

presidente se encontraba con el mismo problema con que tropezara su anterior administración. Para que las leyes fueran aprobadas necesitaba una mayoría en el Senado. Para ganar las elecciones al Senado necesitaba controlar las legislaturas provinciales, pues eran éstas, y no el voto popular, las que elegían a los senadores nacionales. Esto significaba más intervenciones federales para sacar a los regímenes que ocupaban el poder en ellas, pero corriendo el riesgo de exacerbar el resurgente federalismo del interior. A la sazón estaban pendientes elecciones para el Senado en Mendoza y San Juan. Estos eran los centros del lencinismo y del cantonismo y en ellos, como en Salta, la oposición al gobierno era especialmente virulenta y arraigada. Por lo tanto, el nuevo gobierno prestó ante todo mucha atención a la política en las provincias de Cuyo. En el acto se vio envuelto en una lucha encarnizada y a menudo violenta por la supremacía. El asunto se resolvió en dos episodios culminantes. A finales de 1929 el líder de la oposición en Mendoza, Carlos Washington Lencinas, fue asesinado por unos yrigoyenistas. Durante el año siguiente, tras un debate reñido y casi interminable, los partidarios del presidente lograron impugnar la elección de Federico Cantoni y uno de sus seguidores personales como senadores por San Juan. Así pues, a mediados de 1930 los yrigoyenistas se encontraban cerca de la victoria final. Habían aplastado la oposición más extrema en el interior. También se encontraban al borde de una clara mayoría en el Senado. Su intención era volver a presentar las leyes sobre el petróleo cuando el Congreso se reuniera de nuevo en 1931.

Durante 1929 y parte de 1930 Yrigoyen también consiguió tener a raya a sus adversarios conservadores de Buenos Aires, cultivando hábilmente sus simpatías en la cuestión de las relaciones comerciales con Gran Bretaña y Estados Unidos. En 1927, poco después de que los norteamericanos prohibieran las importaciones de buey argentino, y mientras la confrontación política con la Standard Oil alcanzaba su punto más alto, la Sociedad Rural se puso al frente de una campaña que pedía un trato favorable para los artículos británicos de importación. Su lema «Comprad a quienes nos compran», fue adoptado rápidamente por la nueva administración. Cuando el presidente electo Herbert Hoover visitó Buenos Aires a finales de 1928, durante una gira cuyo objetivo era fomentar el comercio en las repúblicas latinoamericanas, se encontró con una recepción hostil y fue virtualmente insultado por Yrigoyen en persona. Sin embargo, durante el año siguiente una misión comercial británica encontró una acogida totalmente distinta. Yrigoyen dio a entender al líder de la misión, lord D'Abernon, su deseo de ofrecer un «gesto moral» a Gran Bretaña en reconocimiento de los «estrechos lazos históricos» entre los dos países. Sin buscar la promesa de que se le compensaría incrementando las exportaciones argentinas a Gran Bretaña, Yrigoyen prometió numerosas concesiones a empresas y mercancías británicas en el mercado argentino. Entre ellas, la de adquirir en Gran Bretaña todo lo que en el futuro necesitaran los ferrocarriles del Estado, abandonando la costumbre normal de solicitar ofertas internacionales.

Así pues, ciertos aspectos de la segunda administración de Yrigoyen inducen a pensar que una estrategia compleja y planificada cuidadosamente iba haciéndose realidad poco a poco, con notable fortuna. El presidente se movía hábilmente entre las aspiraciones de sus partidarios populares en la cuestión del

petróleo y el interés de las elites por el comercio internacional. Esto se hizo a costa de los norteamericanos y las provincias. Si el gobierno hubiera podido continuar en estas direcciones, muy poco habría tenido que temer del ejército. En 1929 había pocas señales de la confusión, la incompetencia o la parálisis que se apoderaron de él durante el año siguiente y que son lo que más se recuerda. Lo que transformó en fracaso estos éxitos relativos del principio, tras lo cual las cosas se deslizaron rápidamente hacia el derrumbamiento y la catástrofe, fue la gran depresión que siguió a la caída de Wall Street. La depresión hizo sentir sus efectos en Argentina a finales de 1929, después de dos años de lenta caída de los precios de los productos básicos y de disminución de las reservas de oro. Al acelerarse el descenso, el gobierno de Yrigoyen respondió con medidas anticíclicas de índole ortodoxa similares a las que tomaron los conservadores en 1913-1914. Abandonó la convertibilidad del peso y buscó nuevos préstamos en Gran Bretaña y Estados Unidos para evitar dificultades con la deuda exterior. Fueron respuestas razonables aunque poco inspiradoras. Expresaban la expectativa que al principio albergaban los círculos gubernamentales y bancarios en el sentido de que la crisis duraría poco. La erosión rápida de la autoridad del gobierno empezó cuando se vio obligado a reducir el gasto público. Entonces, Yrigoyen pagó finalmente el precio de su ruptura con las elites, de su decantación por los sectores populares y de los métodos que desde 1924 había tolerado con el fin de ganarse el apoyo de dichos sectores.

Cuando Yrigoyen volvió al poder, sus partidarios habían comenzado inmediatamente una campaña para hacerse cargo de la burocracia. A mediados de 1929 todos los departamentos de la administración ya se habían convertido virtualmente en agencias de colocación que servían a los fines políticos del gobierno. El régimen pronto quedó saturado de corruptelas. El gasto público empezó a subir inmediatamente. En 1928 se registró un descenso del 10 por 100 de los ingresos comparados con el año anterior, pero el gasto se incrementó en un 22 por 100. En 1929 la diferencia se hizo todavía mayor: los ingresos experimentaron una mejora del 9 por 100, pero los gastos se aceleraron en otro 12 por 100. En 1930 los ingresos volvieron a descender hasta quedar alrededor del nivel de 1928, mientras que el gasto era alrededor de un 23 por 100 superior al del citado año.[16] Al final el gobierno tuvo que plantearse la conveniencia de economizar. Al producirse el golpe de Estado en septiembre, ya había indicios de que la subida del gasto empezaba a estabilizarse. Sin embargo, la reducción de gastos y la austeridad llegaron en un momento en que la demanda de subsidios crecía debido al aumento del paro y al descenso de las rentas. En 1930 Yrigoyen cayó en una trampa parecida a la que él había tendido a Alvear en 1922. La depresión desquició rápidamente el partido y el respaldo popular del gobierno. Los seguidores de Yrigoyen se desmoralizaron y pronto empezaron a desertar en número creciente.

En las elecciones para el Congreso que se celebraron en marzo de 1930 el número de votos que obtuvo Yrigoyen disminuyó en un 25 por 100 comparado con 1928: de 840.000 bajaron a poco más de 620.000. En la ciudad de Buenos

16. Cifras detalladas en Carl E. Solberg, *Oil and nationalism in Argentina*, Stanford, 1979, p. 149.

Aires los yrigoyenistas perdieron las elecciones por primera vez desde la escisión del partido en 1924. Fueron derrotados por el Partido Socialista Independiente, ramal recién formado del antiguo Partido Socialista alineado ahora con los conservadores. Durante los meses siguientes la desilusión con el gobierno dio paso a la oposición encendida. Los acontecimientos en las provincias de Cuyo, que antes a menudo no recibían atención, ahora eran objeto de debates intensos y diarios. La prensa publicaba largas y detalladas denuncias de la corrupción administrativa. Los estudiantes, que desde La Reforma se contaban entre los partidarios más ruidosos de Yrigoyen, organizaron manifestaciones contra él. Facciones rivales de yrigoyenistas y una organización derechista llamada la Liga Republicana luchaban públicamente por el dominio de las calles. El gabinete se desintegró en facciones que se combatían mutuamente. Los rumores sobre la senilidad del presidente eran cada vez más insistentes.

Finalmente, los adversarios más inveterados de Yrigoyen, muchos de los cuales tenían algo contra él desde hacía más de un decenio, tuvieron la oportunidad de reunir las fuerzas necesarias para derribarle. El líder del golpe militar, el general José Félix Uriburu, detrás del cual se encontraba el general Justo, destacaba desde hacía tiempo por sus denuncias de las intrigas de Yrigoyen en las listas de ascensos del ejército. Había sido uno de los principales enemigos de la política laboral de Yrigoyen en la posguerra. Durante el decenio de 1920 se había empapado de doctrinas fascistas y corporativistas. Despreciaba la ley Sáenz Peña. También era miembro de la oligarquía salteña que había hecho el trato con la Standard Oil. El levantamiento de septiembre de 1930 sólo fue apoyado activamente por una minoría del ejército. Pero este apoyo le bastó para alcanzar su objetivo. Al dimitir Yrigoyen, estalló una lucha tremenda por la sucesión entre los miembros del gabinete y ello puso al descubierto la bancarrota total de su administración. Pocos de los partidarios de Yrigoyen acudieron a ayudarle. Algunos de ellos se unieron a la chusma que saqueó e incendió su domicilio en Buenos Aires.

El golpe de 1930 fue un asunto totalmente nacional. Aunque la Standard Oil tuviera un interés obvio en que Yrigoyen cayese, no hay ninguna prueba de que hiciera algo para provocar su caída. Washington recibió el golpe con cierta actitud expectante y con la esperanza de que mejorasen las relaciones con Argentina, pero los acontecimientos subsiguientes durante el decenio de 1930 impidieron que la esperanza se hiciese realidad. Toda posible influencia norteamericana en los acontecimientos de 1930 se vio anulada por la presencia británica. Estuvieron entre los que apoyaron a Yrigoyen hasta el final, reacios a alegrarse de su caída. Parecía que las esperanzas británicas de obtener concesiones comerciales perecerían con él. Tras su caída, Hipólito Yrigoyen fue desterrado a la isla de Martín García, en el estuario del Río de la Plata, donde pasó gran parte del resto de su vida (murió en 1933). La democracia representativa en Argentina había vivido y muerto en esta figura que ahora era frágil, que a veces fue moralmente falible, aunque nunca del todo malintencionada. Al desaparecer él, la política en Argentina empezó a seguir rumbos nuevos. Las clases medias vieron defraudadas sus expectativas de supremacía perpetua. Los conservadores volvieron al poder bajo la protección de los militares y siguieron en él durante más de un decenio, hasta el golpe militar de 1943 y la ascensión de Perón.